

Cástor M. Díaz Barrado, *América en busca de la integración: rasgos y principios desde la óptica del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, 311 pp.

Ana Manero Salvador

Universidad Carlos III de Madrid (España)

Pocos fenómenos han suscitado tanto debate en América Latina como es la cuestión de su integración, que, a pesar de sus luces y sus sombras, sus avances y retrocesos, sigue ahí, presente, a pesar de las incertidumbres que los diferentes acontecimientos políticos generan sobre su futuro próximo.

Si bien existe unanimidad en la doctrina acerca del modelo de integración que supone la Unión Europea, cada continente ha desarrollado sus propios esquemas, de acuerdo con su idiosincrasia y sus necesidades. El continente americano no ha sido ajeno a este fenómeno. En el contexto de la economía globalizada, y tomando como punto de referencia al proceso europeo, muchas han sido las iniciativas que han intentado reproducir dicho ejemplo, aunque no siempre con el mismo grado de éxito. La situación económica y social de los Estados latinoamericanos, y, cómo no, su nivel de desarrollo, o su frágil estabilidad política y económica, han condicionado enormemente la consolidación de los procesos de integración, por lo que, si bien no podemos considerar que ninguno de los esquemas haya alcanzado un nivel importante de integración, sí que existen experiencias avanzadas que han dado lugar a uniones aduaneras, imperfectas eso sí, pero uniones aduaneras, al fin y al cabo. Asimismo, hay que aludir a la proliferación de las iniciativas, que han adoptado las más diversas formas, desde foros intergubernamentales -CELAC- a organizaciones internacionales -UNASUR-, con distintas finalidades y objetivos, pero teniendo siempre en mente la consecución de la integración.

En este sentido, esta obra no puede ser más oportuna, en tanto que viene a aclarar un complejo panorama, sacando a la luz los “rasgos esenciales que definen la integración en el continente americano” y los “principios y fundamentos que sustentan la integración en América”. La profunda labor de análisis de los acuerdos existentes llevada a cabo por el autor, sirve para aclarar este complejo panorama, en el que los tratados, y también otros instrumentos,

han proliferado de manera exponencial en las últimas décadas, dando lugar a una importante pluralidad de procesos de integración.

Pero si existe un autor en la academia española iusinternacionalista capaz de abordar esta tarea, no puede ser otro que el doctor Díaz Barrado, iberoamericanista por vocación y gran conocedor de la realidad americana, que desde el Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos ha desarrollado una importante trayectoria científica sobre las relaciones iberoamericanas y los retos que América Latina debe afrontar en el mundo en un tiempo convulso como el actual. Por ello, esta obra tiene un especial interés, dado que, gracias a ella, se puede comprender mejor en qué consiste la integración en América, porque, a pesar de tratarse de un fenómeno global, las peculiaridades que presenta el continente “responden a particulares condiciones políticas, económicas y de otra índole, que son las que provocan su nacimiento y determinan el contexto en el que se aplican”, por lo que “los procesos de integración [están] dotados de una cierta singularidad y peculiaridad”, lo que “justifica que se proceda a la realización de un estudio que se centre en exclusividad en la integración americana, con el fin de descubrir aquello que realmente la caracteriza y define” (p. 17). No es ésta una tarea sencilla, no en vano, como recuerda el autor, se han intentado desarrollar hasta 15 procesos de integración en el continente, que responden a lo que Díaz Barrado ha dado en denominar “integración fragmentada” (p. 18), por la diversidad de objetivos y características de cada uno de ellos.

En este sentido, la labor de analizar y sistematizar estos acuerdos, desentrañar sus realidades, tiene un indudable valor, especialmente si se hace desde el punto de vista jurídico y de las relaciones internacionales, dado el complejo panorama existente.

La estructura de la monografía es cartesiana, con dos partes claramente diferenciadas, al tiempo que intrínsecamente conectadas. La primera de ellas se centra en los rasgos de la integración, donde el autor comienza examinando la proliferación y pluralidad de los procesos de integración en el continente, su carácter multidimensional, abordando distintos componentes y perspectivas ideológicas. En este sentido, es de destacar que aparecen distintos elementos de la integración, entremezclándose y condicionándose mutuamente los aspectos económicos, con políticos, sociales o culturales. Esta multidimensionalidad no impide, eso sí, la prevalencia de alguno de estos componentes en los distintos procesos de integración. Como no podía ser de otra manera, el componente económico es claramente prevalente, siendo, en consecuencia, la unión económica el objetivo último de toda iniciativa. Así, “el predominio de lo económico, más allá de la orientación ideológica que se practique, está presente en casi todos los procesos de integración que acontecen en la región o, por lo menos, en aquellos esquemas regionales y subregionales que han

logrado mayores avances a los efectos de integración” (p. 116). Ahora bien, donde residen las principales novedades en el continente americano es en la incorporación de “dimensiones no tradicionales” como son la “integración física” y la “integración energética”, componentes éstos que “gozan de autonomía conceptual y normativa”, lo que supone avances importantes en esta multidimensionalidad.

Esta primera parte aborda también el carácter evolutivo y dinámico de la integración, donde se puede apreciar cómo los procesos van ampliando sus competencias desde su nacimiento y las reformas que han ido sufriendo, así como las formas jurídicas que éstos han adoptado, cuestión ésta de enorme interés, dada la proliferación de instrumentos normativos y no normativos, la creación de nuevas organizaciones internacionales y de foros de cooperación. La primera etapa identificada es aquella que se corresponde con el “instante en que tiene lugar el nacimiento de la integración propiamente dicha”, que abarcaría “desde finales de los años cincuenta hasta finales de los años ochenta del siglo XX”, cuando surgen modelos tradicionales de integración, con clara prevalencia de lo económico y comercial, fundamentalmente de ámbito subregional, como pone de manifiesto la CAN, la ODECA o el CARICOM, o la pionera ALALC, origen de la integración latinoamericana. La segunda, comprende entre finales de la década de los ochenta y finales de los noventa del siglo XX, cuando “destaca la voluntad de los Estados de profundizar, sobre todo, en los componentes que deben definir la integración en el espacio americano” (p. 123), con el posible objeto de superar el estancamiento de los procesos de integración, incluyendo avances. Es ésta una etapa de consolidación de la integración subregional y regional, donde el ejemplo más claro es el nacimiento de MERCOSUR y la actualización de los ya existentes -superación de la ODECA, dando lugar al SICA-, inclusión de nuevos elementos, como sociales, políticos o educativo-culturales en la CAN o el CARICOM, y de la apertura a nuevos socios de las relaciones comerciales más allá de los países latinos, lo que se evidencia con la celebración del TLCAN entrando en juego claramente los vecinos del norte, pero en la que el contenido económico sigue siendo protagonista absoluto. Así, la consagración de los mercados comunes, o el objetivo de la unión económica y monetaria están muy presentes como metas difícilmente alcanzables.

El nuevo siglo da lugar a una nueva etapa, la tercera, como consecuencia de los cambios políticos en el continente, de manera que los componentes económicos van a ceder su lugar a otros. Con UNASUR la política entra de lleno en la integración, lo que se ratifica con el ALBA, con la superación de la perspectiva neoliberal presente en los modelos tradicionales. Y la segunda década del siglo XXI, en la que ahora nos hallamos, “profundiza aún más la proliferación de esquemas de integración y, asimismo, se expande la fragmentación que produce el surgimiento de otros esquemas

integracionistas”, lo que da lugar a una situación de incertidumbre acerca de cuál es el futuro de la integración americana. Los cambios políticos ocurridos en los últimos años, sobre todo en la región suramericana, van a influir en los procesos de integración, no cabe duda, aunque aún está por dilucidar de qué manera lo harán.

Por otro lado, es preciso incidir en que las fórmulas jurídicas utilizadas para dar nacimiento a los esquemas de integración no han sido siempre las mismas. Si bien lo más deseable es la constitución de una nueva organización internacional, esto es, el surgimiento de un nuevo sujeto de derecho internacional, con derechos y obligaciones, la realidad en América nos arroja a iniciativas de diferente calado. Y es que la integración en América no siempre ha dado lugar a una nueva organización internacional. Esta circunstancia condiciona el alcance de los esquemas de integración. Algunas experiencias, desde sus inicios, no han pretendido crear nuevas organizaciones, y fomentaban la integración a través de “tratados de integración”, o más concretamente, tratados de libre comercio e inversiones, como es el caso del TLCAN. Un segundo caso es aquel en el que, si bien no se crea una nueva organización internacional, mediante “acuerdos marco” o declaraciones se da lugar a entidades como comunidades, alianzas, foros o uniones, que se configuran como espacios de integración, como es la Alianza del Pacífico o la CELAC. En algunos casos, estas entidades acaban convirtiéndose en organizaciones internacionales, como es el caso de UNASUR, cuyos orígenes más remotos residen en la Conferencia de Presidentes suramericanos. Y, finalmente, encontramos aquellos procesos de integración que nacen como organizaciones internacionales (CAN, CARICOM, MERCOSUR), los más avanzados, perfeccionados y con mejores resultados.

El autor concluye con el análisis de los “criterios que determinan el alcance territorial de los esquemas de integración”, donde va desde la perspectiva más amplia que quiso darse a la integración en América, de la mano de la propuesta frustrada del ALCA, a la más concreta y con mayor recepción por parte de los Estados, como es la perspectiva regional (ALADI, CELAC, TLCAN, AEC, UNASUR e, incluso, ALBA-TCP) y subregional. Es este último ámbito en el que confluyen los esquemas de integración más exitosos, como son el MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM, en los que participan Estados con mayores vínculos geográficos, al tiempo que histórico-culturales.

En la segunda parte, el profesor Díaz Barrado se centra en los principios y fundamentos de la integración en América, que tienen dos finalidades. Los fundamentos establecen las “indicaciones normativas básicas que se deben dar en el cumplimiento de los objetivos que quieren lograr los esquemas de integración”, al tiempo que los principios “subrayan los límites y condiciones en los que debe ejercerse la integración”, y “determinan algunos de los ámbitos materiales en los que pueden centrarse las tareas de integración” (p. 171).

Estos principios y fundamentos, de naturaleza política pero con importantes efectos jurídicos, han servido para consagrar el espacio americano como un espacio de paz y democracia, así como de promoción de los derechos humanos, por lo que, si bien la integración busca lograr el desarrollo económico y social, sustrato último de todo el fenómeno, la paz goza de un lugar privilegiado, en tanto que la inexistencia de conflictos importantes entre los Estados es una condición básica para poner en marcha la integración, al tiempo que la democracia ha logrado configurarse como un principio constitucional de la integración, lo que ha tenido sus claras consecuencias en relación a los abusos cometidos en Honduras o Venezuela en el ámbito subregional correspondiente. En este sentido, hay que recordar que América ha contribuido a “perfilar el principio de la democracia en el orden internacional, dotándole de naturaleza jurídica y de un contenido más preciso que incluye la adopción de numerosas políticas, normas y acciones comunes” (p. 215), y de ello son herederos los esquemas de integración, que han hecho suyo el alcance del principio democrático de la OEA (p. 223), una de las claves de bóveda de esta organización regional.

Por su parte, los derechos humanos son un “componente esencial de las relaciones que mantienen entre sí los Estados de América” (p. 249). En este ámbito, el papel de la OEA es primordial, en tanto que las posiciones que asumen los Estados en los esquemas de integración son coherentes con los compromisos asumidos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tanto ad intra como ad extra.

Por lo que atañe al desarrollo económico y social, el profesor Díaz Barrado se plantea “si cabe decidir si el desarrollo económico, con su imprescindible componente social, debe estimarse que es un fundamento de la integración o, si, por el contrario, tan sólo debemos considerar al desarrollo como la expresión de las distintas dimensiones de la integración y, en todo caso, como un objetivo primordial que se persigue con el establecimiento de cualquier esquema de integración. En otros términos, todavía queda por decidir si el desarrollo es una base de la integración o un principio sobre el que se sustenta” (p. 278). Su análisis le lleva a concluir que el desarrollo se configura cada vez más, como “un principio que inspira y fundamenta la integración” (p. 286), aunque aún su plena cristalización jurídica no haya tenido lugar.

Todo lo dicho, nos conduce a señalar que estamos ante una obra de enorme interés. Hasta la fecha, ninguno de los trabajos realizados sobre la integración en América ha tenido el acierto de poner el foco sobre un análisis transversal que nos sirva para entender de qué manera se construyen los esquemas de integración, cuáles son sus notas comunes y sus diferencias sustantivas. Por ello, he de decir que el libro de Cástor M. Díaz Barrado está llamado a convertirse en una obra de referencia.

